

El modelo estructural de gobernanza pública

Luiz Carlos Bresser Pereira

Luiz Carlos Bresser Pereira

Profesor de la Escuela de Economía de São Paulo de la Fundación Getulio Vargas; editor de la *Revista de Economía Política*. Miembro del Comité de Expertos en Administración Pública de Naciones Unidas. Ha sido profesor visitante de la Universidad de São Paulo, de la Universidad de París 1, y de la Universidad de Oxford (Nuffield and St. Anthony's Colleges). Actualmente dicta un curso de un mes por año en la École d'Hautes Études en Sciences Sociales (París). Fue ministro de Hacienda (1987), ministro de la Administración Federal y Reforma del Estado (1995-1998) y ministro de la Ciencia y Tecnología (1999). Es autor, entre otros libros, de *Democracy and Public Management Reform* (2004); *Desenvolvimento e crise no Brasil* (5ª edición, 2003); *Reforma do Estado para a cidadania* (1998); *A crise do Estado* (1992); *Lucro, acumulação e crise* (1986); *Inflação e recessão*, com Yoshiaki Nakano (1984); *Sociedade estatal e a tecnoburocracia* (1980); *O colapso de uma aliança de classes* (1978); y *As revoluções utópicas dos anos 60* (1972).

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:

E-mail: lcbresser@uol.com.br

<http://www.bresserpereira.org.br>

Actualmente es de conocimiento público que las instituciones constituyen un elemento central para promover el desarrollo económico. El Estado en sí mismo es la institución central de las sociedades modernas.

El modelo estructural de gobernanza pública *

El desarrollo económico sólo es posible cuando una nación-Estado puede disponer de un Estado efectivo. Los empresarios privados serán los que proporcionen la mayor parte de las inversiones, pero un Estado capaz resulta crucial para hacer posible la creación de un marco institucional y de las condiciones económicas necesarias para que el capital se acumule y crezca. Actualmente es de conocimiento público que las instituciones constituyen un elemento central para promover el desarrollo económico. El Estado en sí mismo es la institución central de las sociedades modernas; es una organización que, por sí misma, impulsa las instituciones normativas. Además de ser capaz de construir democráticamente un adecuado marco legal para el logro de las metas de la sociedad, el Estado o la administración pública debe ser efectiva y eficiente al proporcionar los servicios que los electores esperan de él. Si se aceptan estos supuestos, se plantean ciertas preguntas relacionadas con la organización y la gestión del Estado. En este documento, mis preguntas serán las siguientes: ¿Qué tipo de organización o de administración pública hace más capaz al Estado? ¿Sólo un servicio público profesional? ¿O existen ideas contemporáneas relacionadas con la reforma de la gestión pública -específicamente lo que yo denominaré "el modelo estructural de gobernanza pública"- que también forman parte de las posibles respuestas, incluso en los países en desarrollo?

Para este tipo de preguntas no existen respuestas simples o definitivas, pero, desde el momento que dichas respuestas tienen una carga ideológica, una discusión cándida de ellas puede contribuir a clarificar los temas.

Recibido: 13-04-2006. Aceptado: 04-05-2006.

(*) Conferencia a ser presentada en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, del 7 al 10 de noviembre de 2006.

Traducido del inglés por Sonia Sescovich. Título original: "The Structural Public Governance Model".

El autor agradece a Evelyn Levy, Humberto Martins y Michael James por sus comentarios. Versión al 3 de febrero de 2006.

Si lo que se necesitara fuera una burocracia de tipo weberiano caracterizada, de un lado, por un grupo de profesionales bien seleccionados y adecuadamente entrenados que actúen sin discrecionalidad y acatando la ley, y, por otro lado, por una organización jerárquica y centralizada con líneas de autoridad bien definidas, entonces no existiría necesidad de escribir este documento.

En cambio si, además de un servicio público profesional, el Estado moderno necesitara funcionarios públicos que tengan mayor discrecionalidad y que sean más responsables por sus decisiones, y si fuera necesaria una organización del Estado que sea más descentralizada y que esté más involucrada con todo tipo de socios, entonces sí tenemos un problema que es digno de este documento.

Los académicos de centro-izquierda tienden a creer que la reforma de la gestión pública es intrínsecamente neoliberal y hostil al Estado social, probablemente porque este tipo de reformas comenzó en el Reino Unido a mediados de los ochenta cuando un gobierno conservador estaba en el poder, y también porque algunos de sus primeros proponentes eran conservadores desde el punto de vista político. ¿Es verdad esto? O, por el contrario, como yo argumentaré, ¿es la gestión pública un instrumento neutral que puede ser utilizado tanto por una administración conservadora que quiere dismantelar el Estado social como también por una administración progresista que está comprometida con una mayor equidad en la distribución del ingreso en la sociedad?

Una vez más, desde el momento en que estas reformas fueron originalmente adoptadas por los países desarrollados, ¿resultan inaplicables en los países en desarrollo? ¿Acaso ellos deberían observar fielmente la norma secuencial que indica completar primero la reforma del servicio civil y sólo después emprender la reforma de la gestión pública?

Yo argumentaré, aquí, que esta norma secuencial es una mala consejera y que no existe razón alguna por la cual no se pueda combinar la reforma del servicio civil con la reforma de la gestión pública. Ésta es, justamente, la experiencia de Brasil, un país que desde 1995 se ha involucrado en una progresista reforma de la gestión pública, tanto a nivel federal como estatal y municipal¹.

Pero en este documento yo no discutiré reformas específicas. Más bien presentaré un modelo específico de reforma de la gestión pública -el modelo estructural de gobernanza pública- y, sobre este fundamento, discutiré su posible carácter progresista o con-

Llamo a este modelo de reforma de la gestión pública "modelo estructural de gobernanza pública" porque incluye tanto la reforma estructural de la organización del Estado como cambios importantes en los procesos de gestión de personal y de logro de objetivos.

servador y el grado de adecuación que presenta en el contexto de los países en desarrollo.

Yo llamo a este modelo de reforma de la gestión pública "modelo estructural de gobernanza pública" porque incluye tanto la reforma estructural de la organización del Estado como cambios importantes en los procesos de gestión de personal y de logro de objetivos.

La reforma de la gestión pública es la segunda gran reforma administrativa que ha experimentado el moderno Estado capitalista. En su primera versión, el Estado moderno fue absolutista y adoptó una administración patrimonialista. En la segunda mitad del siglo XIX, los países capitalistas más avanzados emprendieron la primera gran reforma administrativa, la del servicio civil o reforma burocrática².

Esto representó un inmenso progreso. Sin embargo, después de la Segunda Guerra Mundial, los países que estaban utilizando al Estado como instrumento para promover el desarrollo económico se dieron cuenta de que la administración pública necesitaba hacerse más flexible. En consecuencia, las inversiones del Estado fueron canalizadas a través de empresas de propiedad estatal y se crearon algunas agencias a las que se les dotó de diversos grados de autonomía. Esto constituyó un esfuerzo para lograr una organización estatal más flexible y, por ello, más afectiva en su tarea de promover el desarrollo económico.

Sin embargo, recién en los ochenta se llegó a tener claro que tal intento de desarrollo sólo tendría sentido si era acompañado de una nueva forma de gestión de la organización del Estado: hablamos de la Nueva Gestión Pública. Con ello se iniciaba la segunda gran reforma del aparato estatal. Los primeros países que reconocieron esta necesidad y se embarcaron en una reforma de la gestión pública fueron el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda.

Existen muchos informes sobre la Nueva Gestión Pública que surgieron de las reformas implementadas en esos tres países, los cuales fueron muy pronto imitados por otros, incluyendo Brasil. La moderna literatura de la Nueva Gestión Pública, o sólo de la gestión pública, es substancial.

En este documento definiré el modelo estructural de gobernanza pública basado en la experiencia de Brasil a partir de 1995, cuando la administración social demócrata asumió el gobierno,

y, además, en la experiencia británica que sirvió de principal referencia para la realizada en Brasil.

El modelo estructural de gobernanza pública es un modelo histórico dado que utiliza el método histórico, inspirado en la experiencia de aquellos países que emprendieron la reforma, y buscando luego las generalizaciones a partir de sus principales características. Pero también es un modelo normativo porque es imposible no ser normativo cuando se trata de cuestiones que involucran a la teoría política y a las políticas públicas, específicamente a la reforma de la organización del Estado³.

Es un modelo de reforma de la gestión pública que podría ser considerado por los países en desarrollo como un instrumento para promover su crecimiento económico. Es un modelo estructural porque, como veremos, no se limita a las estrategias de gestión sino que involucra algo más que cambios organizacionales: implica cambios en la estructura del Estado, porque involucra todo tipo de asociaciones público-privadas, y porque los servicios sociales y científicos que la sociedad requiere que sean proporcionados por el Estado son contratados afuera, a organizaciones no gubernamentales. Es un modelo de gobernanza porque involucra a otros actores, fuera del Estado, en el proceso de gobierno.

El aspecto organizacional del modelo estructural de gobernanza pública

El modelo estructural de gobernanza pública incluye un aspecto organizacional y un aspecto de gestión o responsabilización (*accountability*). Por un lado tenemos el problema de cómo estructurar u organizar los servicios estatales, de cuál debería ser el aspecto estratégico central del Estado, qué delegar a las agencias y qué servicios contratar afuera; por el otro lado está el problema de cómo manejar el sistema en su conjunto, lo cual es un tema de procesos más que de estructura.

El aspecto organizacional del modelo estructural de gobernanza pública no tiene que ver con el rol del Estado sino con su estructura. En el siglo XIX, Marx afirmó que el Estado era el "comité ejecutivo de la burguesía". En ese momento él puede haber tenido razón, pero en las democracias contemporáneas el Estado es, más bien, el principal instrumento de acción colectiva: es la herramienta básica que las sociedades nacionales utilizan para alcanzar sus metas políticas. Las élites económicas continúan teniendo

Una vez que ya se ha decidido políticamente el rol del Estado, los ciudadanos necesitarán que se otorgue a ese Estado una estructura eficiente que sea consistente con dicho rol. El modelo estructural de gobernanza pública que yo presento intenta lograr ese requerimiento, con la ventaja de que es relativamente neutral desde el punto de vista ideológico.

una influencia importante, pero la clase media e incluso los pobres tienen algo que decir. Juntos, y más allá del conflicto entre ellos, todos constituyen la nación y, mientras más desarrollado sea un país o una nación-Estado, más capaz es la nación de utilizar ese Estado como instrumento para lograr sus objetivos políticos (orden social, libertad, bienestar, justicia y protección del medio ambiente) en una economía global competitiva.

En las democracias modernas el rol del Estado es, en definitiva, decidido por los electores y por los políticos que ellos eligen. Ellos decidirán en qué medida el Estado puede asegurar, por un lado, los derechos sociales tales como la educación, la salud, la cultura y la seguridad social y, por otro lado, cómo el gobierno apoyará el desarrollo económico nacional. Aun cuando probablemente ellos no estén involucrados directamente en las discusiones más técnicas acerca de cómo debería organizarse el Estado. Una vez que ya se ha decidido políticamente el rol del Estado, los ciudadanos necesitarán que se otorgue a ese Estado una estructura eficiente que sea consistente con dicho rol. El modelo estructural de gobernanza pública que yo presento intenta lograr ese requerimiento, con la ventaja de que es relativamente neutral desde el punto de vista ideológico: el modelo funcionará para un Estado social democrático pero también lo hará para uno neoliberal.

Sin embargo, para ser eficiente y general, el modelo no debe limitarse sólo al aparato del Estado. Su carácter estructural requiere de un horizonte amplio, que abarque tanto las diferentes actividades críticas que son cubiertas por el Estado y por otros actores sociales que forman parte de una moderna nación-Estado, como los diferentes tipos básicos de propiedad y sus correspondientes organizaciones, que también caracterizan a las sociedades modernas.

En primer lugar, tenemos cuatro tipos de propiedad con sus correspondientes organizaciones: a) propiedad estatal, b) propiedad pública no-estatal, c) propiedad corporativa y d) propiedad privada. La distinción entre propiedad pública y privada no se basa en el tipo de ley a la cual está sujeta (derecho público o privado), sino en el tipo de objetivos organizacionales: si el objetivo es la ganancia, se trata de una organización privada; si el objetivo es el interés público, se trata de una organización pública; y si se orienta a la defensa de los intereses de grupo, se trata de una organización corporativa.

Con el objeto de distinguir entre organizaciones estatales y organizaciones públicas no-estatales es necesario un segundo criterio, y en este caso sí es un criterio legal. Si los empleados de la organización pública están sujetos al derecho civil o privado, se trata de una organización pública no-estatal. Es pública porque no busca el lucro y está orientada al interés público, pero no forma parte de la organización del Estado; si los empleados están sujetos al derecho público o administrativo, si esos empleados son "funcionarios públicos" sujetos a un estatuto, estamos en presencia de una organización estatal y como tal pertenece al aparato del Estado. De acuerdo con este segundo criterio, universidades como la Universidad de California, más allá de ser "universidades estatales", no son organizaciones estatales sino son organizaciones públicas no-estatales; ello porque sus empleados no son funcionarios públicos cuyo salario esté definido a nivel gubernamental y garantizado por el Estado. Entre las organizaciones públicas no-estatales es necesario distinguir entre organizaciones de servicio -aquellas que principalmente proporcionan salud, educación y asistencia social- y organizaciones de defensa política o responsabilización (*accountability*) social, aun cuando algunas de ellas, tales como Oxfam, pueden cumplir ambos roles.

La distinción entre organizaciones no estatales y corporativas es importante porque las primeras supuestamente tienen que ver con el interés público⁴, en tanto que las últimas -de las cuales los sindicatos y las asociaciones profesionales constituyen los mejores ejemplos- explícitamente defienden intereses de grupos específicos, los que pueden coincidir con el interés público pero también pueden no coincidir.

Entre las organizaciones públicas no-estatales, las organizaciones de responsabilización social y de defensa política (también llamadas *stricto sensu* "organizaciones no gubernamentales" u ONGs) en conjunto con las organizaciones corporativas conforman lo que en términos modernos se denomina "organizaciones de la sociedad civil". Si a ellas agregamos las organizaciones de servicio que no son estatales, la suma de todas las organizaciones que no son de lucro constituyen el "tercer sector" (denominado también "sector asociativo" o "sector social").

En segundo lugar, el aspecto organizacional del modelo estructural de gobernanza pública distingue varias formas básicas de actividad involucradas en la producción y en el ejercicio del poder que se desarrollan en una sociedad moderna:

1) las actividades específicas del Estado que involucran el ejercicio del poder estatal y la gestión de los recursos del Estado o de los ingresos que se originan por la vía de los impuestos. A su vez, este tipo de actividades requiere de una subclasificación entre 1.1) las actividades centrales relacionadas con la formulación de políticas, y 1.2) aquellas relacionadas con la implementación de dichas políticas, implementación que requiere el uso del poder del Estado; 2) las actividades de defensa o responsabilización (*accountability*) social; 3) las actividades relacionadas con la provisión de servicios sociales y científicos que la sociedad ha decidido que sean proporcionados por el Estado, tales como salud, educación, investigación científica y promoción cultural; 4) las actividades relacionadas con la defensa y promoción de intereses corporativos; y 5) las actividades de producción de bienes y servicios dirigidos a mercados competitivos.

Cuadro N° 1
Actividades, formas de propiedad y organizaciones

	Propiedad estatal	Propiedad pública no-estatal	Propiedad corporativa	Propiedad privada
Actividad exclusiva: formulación de políticas.	Ministerios	X	X	X
Actividad exclusiva: implementación de políticas.	Agencias	X	X	X
Actividades de responsabilización social.	X	Organizaciones de defensa pública	X	
Defensa de intereses corporativos.	X	X	Sindicatos y asociaciones	X
Provisión de servicios sociales y científicos.	X	Organizaciones sociales	X	Organizaciones de caridad
Producción de bienes y servicios para el mercado.	X	X	X	Empresas de negocio

Dadas estas dos clasificaciones básicas -con base en las formas de propiedad y en las actividades esenciales- el modelo sugiere cuál es el tipo de organización más adecuada para llevar a cabo las diferentes actividades.

Las actividades exclusivas del Estado, las que involucran el uso del poder del Estado y la formulación de políticas, serán ejecutadas por los ministerios o secretarías de Estado, que constituyen el verdadero corazón del gobierno, donde los políticos y los funcionarios públicos trabajan juntos.

Los servicios sociales y científicos apoyados por el Estado, tales como hospitales, museos, universidades y centros de investigación, serán proporcionados por organizaciones públicas no estatales. Si fueran contratados afuera por el gobierno, estas organizaciones son (o debieran llamarse) "organizaciones sociales".

La implementación de las políticas, lo que involucra también el poder del Estado, será responsabilidad de agencias ejecutivas y reguladoras que son administrativamente autónomas. Estas últimas también deberán tener algún grado de autonomía política dado que se supone deben regular precios y calidad de industrias oligopólicas "que funcionan como si sus respectivos mercados fueran competitivos": en principio, no se supone que ellas definan otras políticas, las que permanecen en el ámbito de los funcionarios electos.

Los servicios sociales y científicos apoyados por el Estado, tales como hospitales, museos, universidades y centros de investigación, serán proporcionados por organizaciones públicas no estatales. Si fueran contratados afuera por el gobierno, estas organizaciones son (o debieran llamarse) "organizaciones sociales"⁵; si éstas son financiadas principalmente por el sector privado, "organizaciones de caridad" es, probablemente, el mejor término para caracterizarlas.

Finalmente, las organizaciones que producen bienes y servicios para el mercado se supone que deban ser privatizadas, excepto en el caso de que constituyan monopolios naturales como, por ejemplo, el abastecimiento de agua potable.

El Cuadro N° 1 sintetiza el aspecto organizacional del modelo. Implica un conjunto de decisiones: algunas se explican por sí mismas y otras merecen un mayor debate. Por ejemplo, ¿por qué contratar servicios sociales y científicos externamente, a organizaciones de servicio sin fines de lucro, en lugar de permitir que sean suministrados directamente por el Estado? Porque estas actividades no son exclusivas del Estado sino que son actividades que cualquiera de los otros tres sectores organizacionales puede ejecutar, y que serán cumplidas con mayor eficiencia por organizaciones sociales autónomas que estén bajo contrato y que sean debidamente responsabilizadas ante la sociedad y el gobierno.

¿Por qué no contratar esas actividades a empresas privadas? Porque las asimetrías en la información que invade el mercado de tales servicios es enorme y, además, porque en ese ámbito hay derechos humanos involucrados. En todo caso, mientras en sectores tales como la educación universitaria o los hospitales las ventajas de externalizar esas actividades son claras y la reforma debería ser expedita, en otros sectores tales como la educación básica, el cambio debe ser gradual. Mientras tenemos ejemplos

extremadamente exitosos del uso de organizaciones públicas no-estatales en el sistema universitario del Reino Unido, ningún país ofrece un ejemplo similar cuando se trata de la educación básica. No hay dudas de que la reforma funcionará en la dirección de sistemas públicos no-estatales más flexibles, pero dicha reforma necesita ser gradual.

De esta manera, el modelo estructural de gobernanza pública involucra al Estado, a las organizaciones públicas no-estatales, a las organizaciones corporativas y a las privadas. Desde el momento en que esas organizaciones son crecientemente interdependientes dando origen a todo tipo de redes, los modelos de gestión pública a menudo son identificados por las asociaciones entre el sector público, el privado y el tercer sector.

Esta expresión no es del todo adecuada porque resta importancia al Estado, como si éste no estuviese dotado de aquel poder que condujo a Max Weber a definirlo como "el monopolio del poder legítimo". Sin embargo, los conceptos de asociación y de red son útiles para subrayar el hecho de que no debe suponerse que el Estado cumpla de manera directa todos aquellos roles y responsabilidades que los electores y la ley le atribuyen. Así como el gobierno ha sido capaz de contratar externamente, a empresas con fines de lucro, tanto la construcción como otros servicios auxiliares, de la misma manera puede contratar externamente el suministro de servicios sociales y científicos a organizaciones no estatales sin que ello implique renunciar a sus responsabilidades.

Estos contratos de externalización tienen consecuencias interesantes en términos del tamaño del aparato estatal. Si uno define el tamaño del Estado por el número de personas contratadas directamente, el Estado será pequeño: éste contratará directamente sólo a los funcionarios públicos de más alto nivel, reclutados entre los mejores talentos jóvenes de los que disponga la sociedad, bien entrenados, bien pagados y a los cuales se les podrá exigir no sólo un apropiado *ethos* republicano sino, también, altos estándares de competencia. Sin embargo, si el tamaño del Estado se define por el presupuesto fiscal o por el total de gastos estatales en relación con el PIB, puede continuar siendo grande si la sociedad decide mantener un Estado social o benefactor. La organización del Estado contrata externamente sólo la distribución de servicios pero retiene para sí la responsabilidad de su financiamiento y rendimiento.

Mientras que los servicios en sí mismos pueden ofrecerse eficientemente de varias maneras, los roles estratégicos que mencionamos deben ser desempeñados sólo por el gobierno, y de manera efectiva y con alta calidad. Dichos roles implican ideas y decisiones, no productos ni servicios, y es por ello que requieren de algunos de los mejores talentos de la sociedad.

¿Cuál es la lógica que subyace a dicha división de roles entre el Estado y la sociedad en materia de suministro de servicios sociales y científicos básicos, en la cual el Estado financia y controla dichos servicios y las organizaciones públicas no-estatales los proveen?

El Estado juega un rol estratégico tal en la sociedad que sólo debería retener aquellas actividades específicas o exclusivas relacionadas con ese rol, es decir, actividades que involucran el ejercicio del poder estatal, tales como la formulación de políticas, la definición de las principales instituciones que organizan al conjunto de la sociedad, y garantizar la seguridad de sus miembros. Estos roles son monopólicos y requieren, por un lado, ser desempeñados por personal de alto nivel y, por el otro, responsabilizarse plenamente frente a la sociedad.

Mientras que los servicios en sí mismos pueden ofrecerse eficientemente de varias maneras, los roles estratégicos que mencionamos deben ser desempeñados sólo por el gobierno, y de manera efectiva y con alta calidad. Dichos roles implican ideas y decisiones, no productos ni servicios, y es por ello que requieren de algunos de los mejores talentos de la sociedad.

Es también por ello que, además de la necesidad de personal de alto nivel, las acciones emprendidas al interior del Estado requieren un costoso sistema de responsabilización (*accountability*). Aunque los servicios sociales y científicos no sean entregados exclusivamente por el Estado, la sociedad puede (y, en mi opinión, debiera hacerlo) decidir que se financien esos servicios de manera tal que sean de libre, o casi libre, acceso para todos sus miembros. El acto de financiar organizaciones de servicio y de hacerlas responsables frente al Estado, también constituye una actividad exclusiva de éste, más aun si los funcionarios que cumplen este rol utilizan recursos provenientes de los impuestos.

Por el contrario, implementar políticas y proporcionar servicios científicos y sociales financiados por el Estado, no requiere necesariamente la participación directa de funcionarios públicos sometidos a un estatuto. Aun cuando sean complejas, estas actividades son substancialmente más simples. Los resultados pueden ser objetivamente cuantificados y comparados. En ciertos casos, las actividades pueden estar sujetas a un proceso de evaluación basado en la competencia administrada, con orientación a la excelencia.

Ambos hechos reducen los costos involucrados en el control. Por otro lado, la prestación de estos servicios requiere de una flexibilidad que la organización estatal no tiene, sea cual sea la práctica de gestión que se adopte. Por eso, dichas actividades pueden ser realizadas con mayor eficiencia por organizaciones públicas no estatales.

El aspecto relativo a la gestión y las nuevas formas de responsabilidad

Además del aspecto organizacional, el modelo estructural de gobernanza pública tiene un aspecto específico de gestión. El objetivo es lograr una administración más flexible y gerentes más motivados. La mayoría de las ideas se han originado en prácticas gerenciales desarrolladas por las organizaciones privadas durante el siglo XX.

El aspecto relativo a la gestión hace énfasis en un "cliente-ciudadano" orientado a la acción; por otra parte, dos de los tres mecanismos específicos de responsabilidad que utiliza -administración por objetivos y competencia administrada orientada a la excelencia- han sido tomados de la administración de negocios. Ello no debe ser mal interpretado. Los principios que orientan la gestión pública continúan originándose en la teoría y en la ciencia política más que en la gestión de negocios. El objetivo es el interés público, no el lucro; el sistema de coordinación es administrativo y legal, más que dirigido por el mercado.

El tercer mecanismo específico de responsabilidad -la responsabilidad social ejercida por organizaciones de defensa política- es un mecanismo exclusivo del ámbito público. Siguiendo a Ranson y Stewart (1994), estamos hablando de "gestión para el dominio público", no para el privado. Cuando uno habla de una orientación hacia el ciudadano-cliente en este contexto, no se está reduciendo el ciudadano a un simple consumidor, sino que se está reconociendo plenamente los derechos ciudadanos. Para expresar en pocas palabras el carácter gerencial del modelo, yo diría que la reforma de la gestión pública pretende lograr funcionarios públicos más autónomos y más responsables: más autónomos respecto a regulaciones estrictas y a la supervisión directa, y más responsables en relación con el centro estratégico del Estado y la sociedad.

Otra manera de decirlo sería la siguiente: que la reforma de la gestión pública es un proceso de descentralización -de delegación

Aun existe otra manera de explicar la reforma de la gestión pública; se trata de pensarla no en términos de gobierno sino de gobernanza.

de autoridad hacia los niveles más bajos- y al mismo tiempo de fortalecimiento del centro estratégico del Estado, y haciendo más efectivos los mecanismos de responsabilidad social. Sin embargo, la descentralización no debe acompañar todo el camino: una característica central de la reforma de la gestión pública es justamente la de separar la formulación de las políticas, la cual permanece centralizada, de su ejecución, que esa sí se descentraliza.

Y aun existe otra manera de explicar la reforma de la gestión pública; se trata de pensarla no en términos de gobierno sino de gobernanza. El término inglés que expresa "gobierno" se confunde, a menudo, con el de "Estado"; pero incluso en otros idiomas donde no surge dicha confusión, es útil distinguir "gobierno" de "gobernanza".

El gobierno, como entidad, está compuesto por los organismos del Estado donde se toman las decisiones de más alto nivel; como flujo de comunicaciones, es un proceso de toma de decisiones por parte de funcionarios públicos (políticos y funcionarios públicos de mayor rango). La gobernanza involucra también este proceso, pero además involucra uno más amplio en la medida que transmite la idea de que organizaciones públicas no-estatales, firmas comerciales, ciudadanos individuales y organizaciones internacionales participan también en el proceso de toma de decisiones, aun cuando el gobierno continúa siendo el actor central.

En la medida que la reforma de la gestión pública representa un paso adelante en relación con la reforma del servicio civil, adopta una nueva forma de control o responsabilidad. Mientras las tres formas clásicas y burocráticas de responsabilidad son las regulaciones exhaustivas, la supervisión jerárquica directa y los mecanismos de auditoría, las tres formas típicas de la gestión son la gestión por objetivos, la competencia administrada orientada a la excelencia y la responsabilidad social.

Las tres nuevas formas no eliminan las modalidades clásicas; sólo las reemplazan parcialmente. La gestión por resultados es una forma de descentralización: el supervisor define los objetivos y los indicadores de rendimiento con la participación de la agencia o de sus administradores, lo que asegura autonomía administrativa -tanto de personal como financiera- para lograr dichos objetivos.

La competencia administrada orientada a la excelencia no significa una coordinación de los servicios públicos con base en el

Bajo la reforma de la gestión pública, la descentralización se logra a través de la transferencia de la provisión de servicios hacia las agencias y organizaciones sociales. La formulación de políticas permanece centralizada, pero la autoridad central es capaz de delegar poder, tanto como sea su capacidad de utilizar mecanismos efectivos de responsabilización gerencial.

mercado, sino que implica la comparación de estándares, o *benchmark* respecto de lo que logran diferentes organizaciones públicas que proporcionan el mismo servicio en diferentes regiones. La diferencia respecto a la gestión por objetivos es que los estándares o los indicadores de rendimiento emergen del efectivo cumplimiento de diferentes agencias o servicios más que de contratos de gestión, los cuales pueden definir tales indicadores de rendimiento de una manera algo arbitraria, basándose sólo en la experiencia previa. La responsabilidad social significa el uso de las organizaciones de la sociedad civil, incluyendo los consejos de ciudadanos, para mantener bajo control tanto a los servicios como a los funcionarios públicos.

Bajo la reforma de la gestión pública, la descentralización se logra a través de la transferencia de la provisión de servicios hacia las agencias y organizaciones sociales. La formulación de políticas permanece centralizada, pero la autoridad central es capaz de delegar poder, tanto como sea su capacidad de utilizar mecanismos efectivos de responsabilización gerencial. Mientras los mecanismos de control burocrático requieren de una organización centralizada, los mecanismos de responsabilización gerencial son consistentes con la descentralización; ésta no significa reducir sino que, por el contrario, aumentar el control gerencial sobre los resultados. Ello es así porque ese tipo de descentralización gerencial es justamente una delegación transitoria de la autoridad: el gerente del ámbito central mantiene la opción de revertirla si deja de funcionar tal delegación⁶. Es totalmente diferente de la descentralización política, que involucra transferencia de recursos desde el aparato central del Estado hacia las provincias o municipalidades. Tal opción también puede ser adecuada para Estados correspondientes a naciones muy grandes, pero no es fácil de revertir en el caso de que no esté funcionando bien. Es más bien el resultado de una demanda política que de una estrategia de gobierno. Por esta razón, el tema del Estado federal versus el Estado unitario no debería confundirse con la reforma de la gestión pública.

La gestión pública implica planificación estratégica. Mientras que en la administración burocrática la planificación está limitada por la ley y los reglamentos, y en ella no se toma en cuenta los casos individuales o las respuestas del adversario, la planificación gerencial implica una detallada definición de los procesos que

deben implementarse y de las estrategias que deben adoptarse, dependiendo justamente de las respuestas. Así, la reforma de la gestión pública no implica menor trabajo gerencial sino, a menudo, más. Y esto es tan así que una de las distorsiones que puede surgir es, justamente, una planificación excesiva y costosa. Pero si este error se evita, la eficiencia que se gana con la reforma de la gestión pública será substancial⁷.

La gestión pública utiliza extensivamente tecnología de la información, la cual es capaz de permitir un ahorro enorme de trabajo, y ahorros en las compras del Estado, especialmente en las economías grandes. Pero uno no debiera identificar la reforma de la gestión pública con el uso de tecnología de la información. Independientemente del tipo de administración -gerencial o burocrática- dicha innovación esencial debería ser utilizada por el Estado. En el caso de los mecanismos de responsabilización gerencial, la adecuada utilización de la tecnología de la información hace más viable la descentralización.

Sólo en el marco de un sistema democrático es posible aceptar que se asigne un alto grado de autonomía a los gerentes cuando se implementan reformas a la gestión pública. Mientras la administración pública burocrática fue creada bajo un Estado liberal pero no democrático, y se relacionó con controles muy estrictos, la reforma de la gestión pública es impensable sin un sistema democrático.

La autonomía que asume el gerente público, la posibilidad de que tome decisiones en lugar de limitarse a ejecutar la ley, es controlada a *posteriori* a través de los mecanismos de responsabilización social, particularmente aquellos mecanismos que involucran presiones por una mayor transparencia y un rol crecientemente investigativo de parte de los medios de comunicación.

Dado que la reforma de la gestión pública presupone la democracia y que los valores relacionados con la autonomía de los funcionarios públicos están perfectamente integrados a la sociedad, su estabilidad formal se puede hacer más flexible, más parecida a la que existe en el mercado laboral⁸. También sus remuneraciones debieran ser más flexibles para que puedan reflejar su rendimiento. Y, además, más altas porque las remuneraciones de los gerentes públicos debieran ser competitivas con las del sector privado, más aun si el mercado laboral público y privado deja de estar separado (mientras que las remuneraciones de los funcio-

narios públicos no especializados debieran igualarse con aquellas de los correspondientes trabajos del sector privado)⁹. Ellos debieran rendir cuentas a través de mecanismos de responsabilización propios de la gestión pública en lugar de serlo mediante mecanismos burocráticos. Finalmente, en el sistema gerencial, el *ethos* republicano del servicio civil, tan importante en este tipo de trabajo, estará mejor asegurado que en el sistema burocrático dado que los gerentes públicos serán pocos en número, mejor pagados y con un prestigio más alto.

Dicha posibilidad es desafiada por muchos, particularmente por aquellos adherentes a la teoría de la opción pública, la cual, al transferir a la esfera pública la perspectiva de los economistas sobre el comportamiento de la competencia de los hombres de negocio en el mercado, ven a los funcionarios públicos como si ignoraran el interés público.

Ellos podrían precisamente hacer transacciones entre la búsqueda de renta y la ocupación de las posiciones más altas de la jerarquía burocrática (la que podría verse en peligro justamente por la búsqueda de renta); así como los políticos podrían hacer transacciones entre la búsqueda de renta y el deseo de ser reelectos. Ésta es una suposición inteligente cuando uno quiere proporcionar precisión matemática a las ciencias políticas: el comportamiento de los actores políticos podría ser tan predecible como la de los agentes económicos en el mercado.

Sin embargo, dicho supuesto simplificador interpreta incorrectamente, y de manera importante, el comportamiento burocrático y político; éste, a diferencia del comportamiento económico, no está motivado sólo por intereses privados, sino también por intereses públicos¹⁰. Dadas las diferentes expectativas involucradas en el comportamiento de los hombres de negocio, por un lado, y de los políticos y funcionarios públicos, por el otro, la legitimidad social involucrada también será diferente en ambos casos. Mientras la conducta de los hombres de negocio legítimamente puede estar orientada por intereses privados, la conducta de los funcionarios públicos no, dado que la sociedad no lo permitirá. De esa manera, dadas las demandas de la sociedad, es razonable esperar que un pequeño grupo de prestigiosos servidores públicos, elegidos entre los jóvenes más brillantes de la sociedad, serán capaces de establecer y de conformar los más altos estándares del comportamiento republicano.

¿Por qué dar a los funcionarios públicos más autonomía y hacerlos más responsables? Primero y principal, porque estamos hablando de gerentes públicos con cualidades gerenciales cuya motivación depende de su autonomía.

Tal como pregunté en relación con el tipo de estructura, ahora pregunto en relación con esta forma de administración: ¿qué subyace tras su lógica? ¿Por qué dar a los funcionarios públicos más autonomía y hacerlos más responsables? Primero y principal, porque estamos hablando de gerentes públicos con cualidades gerenciales cuya motivación depende de su autonomía. La motivación, en el Estado y en las organizaciones privadas, no depende sólo de los incentivos económicos o del *ethos* republicano; depende también de la satisfacción de una necesidad que es básica en toda personalidad emprendedora: la necesidad de logro. Los gerentes competentes están motivados por el logro. Desean poder para hacer cosas y necesitan autonomía para ello. En segundo lugar, porque una mayor autonomía significa la posibilidad de adaptar acciones en condiciones que son cambiantes, condiciones justamente que las regulaciones estrictas no pueden predecir. Si los riesgos involucrados en esa mayor autonomía se minimizan a través de nuevas formas de responsabilización, sus ventajas respecto a la eficiencia son obvias.

Importando instituciones para el desarrollo económico

El modelo estructural de gobernanza pública, como cualquier modelo de tipo ideal, no se presenta completamente en la realidad, pero de una manera o de otra se está desarrollando en la mayoría de los países ricos, excepto en Alemania, Francia, España y Japón. Es interesante plantearse, al respecto, algunas preguntas. ¿El modelo reduce o no la influencia de los funcionarios públicos, quienes en la administración patrimonialista del Estado absolutista compartieron el poder con la clase aristocrática dominante, y en la administración burocrática del Estado liberal se aliaron con la clase empresarial, jugando un rol esencial en la formulación e implementación de estrategias de crecimiento? Si la respuesta a esta pregunta es negativa, ¿este modelo de reforma del Estado tiene, como compensación, efectos en la concentración del ingreso o en la creciente desigualdad social? Y si la respuesta a esta pregunta también es negativa, ¿este modelo es aplicable en los países en desarrollo?

La primera pregunta es esencial dado que reformar la organización estatal sólo tiene sentido si contribuye a aumentar la capacidad del Estado y, si así lo hace, debiera contribuir a incrementar

La reforma de la gestión pública, entendida en los términos del modelo estructural de gobernanza pública, esencialmente tiene como propósito incrementar las capacidades del Estado para garantizar los derechos sociales y republicanos sin incurrir en las ineficiencias que caracterizaron al Estado benefactor del siglo XX.

el prestigio y la influencia de los funcionarios, tanto los políticos como los que manejan la administración pública. El supuesto que hay tras esta exigencia es que, históricamente, el desarrollo económico fue posible sólo después de que los primeros países que se industrializaron realizaron su "revolución nacional", esto es, la construcción de Estados capaces.

El Estado, en tanto instrumento nacional de acción colectiva, es un prerrequisito para el crecimiento económico, en principio porque ofrece mercados internos seguros a los empresarios y, en general, porque la existencia de un Estado (organización e instituciones) otorga a la nación capacidades para alcanzar sus principales objetivos políticos y, en particular, el desarrollo económico. Una nación es, esencialmente, una sociedad o un grupo de personas que comparten un destino común y utilizan al Estado como instrumento clave para la acción colectiva. La experiencia histórica demuestra que una nación-Estado que esté constituida por una nación fuerte o cohesionada y por un Estado capaz será la única que pueda diseñar e implementar una estrategia de crecimiento económico.

La reforma de la gestión pública, entendida en los términos del modelo estructural de gobernanza pública, esencialmente tiene como propósito incrementar las capacidades del Estado para garantizar los derechos sociales y republicanos sin incurrir en las ineficiencias que caracterizaron al Estado benefactor del siglo XX. La idea no es reemplazar al Estado social por un "Estado capaz", como propone el pensamiento neoliberal; no es tampoco considerar que el Estado social es "paternalista" en tanto establece redes de protección, y que es necesario reemplazarlo por un Estado que "empodere a los individuos para que sean capaces de competir en el mercado".

Las personas, indudablemente, deben estar preparadas para competir, pero también necesitan protección, requieren seguridad, especialmente los más débiles y los menos capaces. Es verdad que, en algunos casos, las políticas adoptadas en nombre de la reforma de la gestión pública debilitan al Estado en lugar de hacerlo más fuerte. Éste fue el caso en Nueva Zelanda, en la década de los noventa, durante los pocos años de administración conservadora y después de que el Partido Laborista iniciara la reforma. Pero los conservadores perdieron la siguiente elección, y la reforma se retomó en términos razonables. La idea económica central

al reformar el Estado es hacer un mejor uso de los ingresos provenientes de los impuestos -para proporcionar mejores servicios a costos más bajos- o, en otras palabras, hacer más eficiente la organización del Estado en lo que respecta al uso del dinero que siempre es relativamente escaso.

La reforma no analiza de qué manera el gobierno puede ser más legítimo -éste es un problema de la reforma política o democrática- pero indirectamente sí contribuye a la legitimidad del sistema político como un todo. Ciertamente se interesa por conocer de qué manera los gobiernos, y los funcionarios electos y no electos que se ubican en el centro del Estado, toman decisiones que mejoren la gobernanza; pero su ámbito específico es la organización y la gestión del Estado.

Por un lado, el modelo propone un criterio para la división del trabajo entre organizaciones estatales, públicas no-estatales, corporativas y privadas. Por otro lado, sugiere políticas que permitan tener gestores públicos más motivados y más eficientes haciéndoles más autónomos y más responsables. En el competitivo mundo capitalista en que vivimos, la eficiencia se requiere en todas partes. Así, existe por ejemplo un dicho: "no trates de malgastar dinero tratando de recuperar pérdidas", dicho que a menudo se utiliza para rechazar el pago de impuestos y el financiamiento de servicios que responden a necesidades sociales. Una organización estatal que emprende una reforma de la gestión pública se hace más eficiente y, por esta razón, más capaz y más legítima.

Con la reforma de la gestión pública, los funcionarios públicos de alto nivel que trabajan principalmente en el núcleo estratégico del Estado se vuelven más respetados. Desde el momento en que los servidores trabajan bajo principios burocráticos clásicos, normalmente desconfían de las ideas nuevas. Sin embargo, la reforma sólo puede tener éxito si se cuenta con su apoyo e iniciativa. De hecho, la mayor parte de las reformas de la gestión pública implementadas en los últimos veinte años fueron efectivas cuando los funcionarios públicos de alto nivel tomaron conciencia de que tales reformas representaban una oportunidad para los funcionarios competentes; cuando ellos entendieron que las viejas prácticas burocráticas estaban debilitando el Estado y desmoralizando el servicio público, decidieron comprometerse con la reforma.

En las modernas sociedades capitalistas, la organización estatal es legítima y su personal es respetado sólo si dicha organización

La reforma de la gestión pública es neutral en términos de la distribución de la riqueza: puede ser utilizada para reducir o para incrementar los ingresos directos e indirectos. Así, en la medida que incrementa las capacidades del Estado, también legitima cualquier incremento en sus gastos; de esta manera, hace más probable que un país que implementa esta reforma sea más capaz de asegurar los derechos sociales.

se constituye en un instrumento efectivo para el crecimiento económico. Fue la confirmación práctica de este hecho lo que hizo posible las reformas originales en la gestión pública en el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda en la década de los ochenta; luego se extendería a la mayoría de los países desarrollados en la década siguiente¹¹.

Una vez que se acepta que la reforma de la gestión pública fortalece al Estado, incrementa la legitimidad del régimen democrático y promueve el crecimiento económico, la siguiente pregunta es en qué medida esto se logra a costa de una mayor inequidad social. Dado que la reforma reduce el número de trabajos no gerenciales en la burocracia estatal y asume que estos trabajos de nivel más bajo tienden a ser mejor pagados que sus equivalentes en el sector privado, se dará un cierto grado de concentración. Por otro lado, dicha medida permite al Estado reorientar estos recursos para incrementar los servicios sociales, por lo que la reforma trabaja a favor de la redistribución. Es importante hacer notar que, desde los setenta, hemos vivido en una época de concentración del ingreso y de la riqueza, esto es, de una creciente desigualdad, en todos los países capitalistas. Esto ha sido una consecuencia, por un lado, de la revolución en el ámbito de la tecnología de la información, la que incrementó la demanda de trabajo especializado, reduciendo al mismo tiempo el trabajo no especializado y, por otro lado, de la ola ideológica neoliberal que, después de los setenta, presionó por una reducción del Estado benefactor o de los ingresos indirectos.

La reforma de la gestión pública fue vista por muchas personas como parte de ese proceso, pero el hecho es que el incremento de las capacidades del Estado para proveer servicios sociales de manera más eficiente, en la medida que es casi universal, contribuye a la equidad social. En concreto, la reforma de la gestión pública es neutral en términos de la distribución de la riqueza: puede ser utilizada para reducir o para incrementar los ingresos directos e indirectos. Así, en la medida que incrementa las capacidades del Estado, también legitima cualquier incremento en sus gastos; de esta manera, hace más probable que un país que implementa esta reforma sea más capaz de asegurar los derechos sociales.

Nuestra tercera y última pregunta: ¿puede esta reforma ser demasiado ambiciosa para los países en desarrollo? ¿Estos países deben o no seguir el proceso secuencial que es tan querido para

los organismos internacionales como el Banco Mundial? ¿No deberían estos países completar, primero, la reforma del servicio civil y sólo después de ello comprometerse en la reforma de la gestión pública?¹²

La respuesta que inmediatamente viene a la mente es la de suponer que mi interlocutor también estaría de acuerdo, en ese caso, con que dichos países debieran, primero, completar la revolución mecánica del siglo XIX y, sólo después, emprender la revolución de la tecnología de la información. Si esta respuesta suena demasiado impaciente de mi parte, otra forma de plantear el problema es argumentar que, si en estos países hay una carencia de burocracia weberiana, ello no es una razón para no comenzar la reforma de la gestión pública: ambas reformas pueden implementarse al mismo tiempo.

Los países desarrollados, por su parte, ya tienen un servicio civil de alto nivel que es competente, y pueden proceder a partir de esa posición.

El hecho de que la hipótesis secuencial es a menudo errónea no significa que los países en desarrollo deban copiar de manera estricta la reforma de gestión pública impulsada en los países desarrollados. Ellos deberán considerar las especificidades a las que deben hacer frente; deberán admitir que las prácticas del clientelismo o de los sobornos pueden estar más extendidas, que la sociedad será menos cohesionada y que sus estándares morales serán más bajos.

En el caso de la reforma de la gestión pública implementada en Brasil en el año 1995, reforma que se basó en el modelo británico, por ejemplo, se introdujo una serie de modificaciones. El rol de los funcionarios públicos de más alto nivel ubicados en el núcleo estratégico del Estado recibieron mayor atención, se incrementaron sus ingresos, se establecieron evaluaciones anuales para todas las carreras del Estado¹³ y el rol de la auditoría no se subestimó, aunque a los auditores se les solicitó poner más atención a los resultados que a los procedimientos.

La capacitación de los funcionarios de nivel alto y medio recibió una atención prioritaria. En otras palabras, no hay razón por la cual un país en desarrollo no pueda continuar construyendo una administración pública profesional y, al mismo tiempo, inicie la implementación de la reforma de la gestión pública.

Una de las principales ventajas de la que gozan los países en desarrollo, además de la posibilidad de copiar tecnologías, es la

capacidad de "importar" instituciones. Los organismos internacionales insisten en exportar instituciones y reformas, pero tales exportaciones a menudo fracasan porque no se las adapta a las condiciones locales. En cambio importar instituciones es muy diferente porque implica, justamente, la propiedad de las instituciones importadas por parte de nacionales que son capaces, no sólo de adaptarlas a las condiciones locales, sino también de comprometer personas -otros funcionarios de alto nivel y a la sociedad en general- con las nuevas reglas del juego.

El compromiso con las nuevas instituciones no surge automáticamente de la apropiación de la reforma por los nacionales, pero es una condición para ello. Lo cierto es que las reformas institucionales -y la gestión pública no es otra cosa que un conjunto de instituciones- sólo son efectivas cuando, además de que estén bien diseñadas y adaptadas a las condiciones reales, estén bien engranadas con el tejido social.

Conclusión

Comencé este documento preguntando qué tipo de reforma de la administración pública podría, en los países en desarrollo, contribuir de manera significativa al desarrollo económico y al logro de los objetivos de desarrollo del Milenio, de Naciones Unidas.

Después de describir el modelo de reforma de la gestión pública que yo llamo "modelo estructural de gobernanza pública", desarrollé algunos argumentos. En primer lugar, señalé que esta reforma hace más eficiente y más capaz al Estado en la medida que adopta una particular estructura de división del trabajo entre la organización propia del Estado, las organizaciones públicas no-estatales, las corporativas y las privadas, y que adopta, también, una estrategia de gestión que, haciendo a los funcionarios públicos de mayor nivel más autónomos y responsables, logra motivarlos y hacerlos más eficientes.

En segundo lugar, argumenté que, en la medida en que el Estado es el instrumento clave de la acción colectiva de que dispone una nación para promover su desarrollo económico, hacerlo más capaz es algo que ciertamente hará más efectivo a un gobierno cuando se trata de definir, en conjunto con la sociedad, una estrategia nacional de crecimiento.

En tercer lugar, rechacé la tesis secuencial y sostuve que, si un país en desarrollo no ha completado aún la reforma del servicio

Los países de ingreso medio son capaces de importar instituciones y de sacar provecho de ello. Lo que resulta peligroso para ellos es aceptar, sin espíritu crítico, instituciones exportadas que generalmente no toman en cuenta sus intereses nacionales.

civil, no constituye eso una razón para no continuar con dicha reforma mientras gradualmente implementa también la reforma de la gestión pública.

Los países en desarrollo pueden dividirse en dos categorías: los de ingresos medio y los de ingresos bajos. No me cabe duda de que los países de ingreso medio son capaces de importar instituciones y de sacar provecho de ello. Lo que resulta peligroso para ellos es aceptar, sin espíritu crítico, instituciones exportadas que generalmente no toman en cuenta sus intereses nacionales.

Sin embargo, en relación con los países pobres, el problema es más complejo y la actitud debiera ser de mayores dudas que certezas. Más que otros países, ellos necesitan construir un Estado fuerte y capaz ya que un Estado bien estructurado y relativamente libre de corrupción es una condición básica para que puedan aprovechar la ayuda que reciben de parte de los países desarrollados y de ingreso medio. El amplio programa que organiza la ONU para canalizar la ayuda a los países pobres está basado en el supuesto de que al menos algunos de esos países ya han logrado dichas condiciones mínimas.

El principal documento del Proyecto Milenium de la ONU (2005) afirma que "es responsabilidad de los propios países fortalecer sus sistemas de gobierno". Divide a los países pobres en aquellos que están encabezados por "líderes de gobierno rapaces" y aquellos que tienen "gobiernos bien intencionados", y propone que los países desarrollados destinen un 0,7% de su PIB a ayudar a este último tipo de países¹⁴. En todo caso, estos países no tienen otra alternativa que no sea construir por sí mismos capacidad estatal. Para lograrlo, deben resistir la tentación de financiar su crecimiento con endeudamiento externo adicional porque el crecimiento proviene del ahorro interno, no del externo¹⁵. Además, ellos debieran ser críticos de las recomendaciones y condicionales que vienen normalmente con la ayuda. Con estas advertencias, el modelo estructural de gobernanza pública, bien adaptado a dicha realidad, será una buena institución para importar.

Notas

(1) La reforma, en Brasil, comenzó cuando el nuevo ministerio denominado Ministerio de la Administración Federal y de la Reforma del Estado (MARE) fue aprobado por el Comité Presidencial de la Reforma del Estado. Ver MARE (1995).

(2) En esa reforma, además de los trabajos clásicos de Max Weber, ver particularmente a Silberman (1993).

(3) Para la reforma brasileña, ver Bresser Pereira y Spink (eds.) (1999), y Bresser Pereira (2004). Para la reforma en los países de la OCDE, ver Pollitt y Bouckaert (2000).

(4) Muchas organizaciones "supuestamente" públicas no-estatales son, en realidad, privadas en la medida que representan intereses privados. Ésta es, justamente, una de las distorsiones, entre muchas otras, de todo sistema social.

(5) La expresión "organización social" fue utilizada en la Reforma Brasileña de la Gestión Pública implementada entre los años 1995 y 1998, en la legislación federal y de muchos estados y municipalidades.

(6) Un error común es el de suponer que reduce el control de las autoridades centrales sobre las organizaciones estatales, especialmente si se considera que la reforma de la gestión pública implica descentralización. Por el contrario, dicho poder, incluyendo el poder del Ministerio de Finanzas que controla los gastos, en realidad se incrementa porque los objetivos se logran a menor costo. Las autoridades abandonan un cierto poder directo para obtener mayor control indirecto.

(7) En la reforma gerencial del Servicio Nacional de Salud británico, que fue inicialmente emprendida por la administración conservadora, este problema surgió, pero eventualmente fue razonablemente superado cuando la administración laborista continuó la reforma (los laboristas, estando en la oposición, habían criticado la reforma).

(8) En Brasil no hubo flexibilización de los exámenes de ingreso porque el país no había logrado un nivel razonable de equidad entre los sectores público y privado en lo que se refiere al mercado laboral, requisito necesario para que la flexibilización funcione correctamente.

(9) En las administraciones burocráticas, como la francesa y la brasileña, los ingresos de los ejecutivos públicos tienden a ser menores a los del sector privado; en cambio, los ingresos en los niveles más bajos del sector público tienden a ser mayores que en el sector privado. Con la reforma de la gestión pública, esta diferencia va desapareciendo gradualmente.

(10) Esto no significa que el supuesto de plena racionalidad es aceptable para el comportamiento económico: sólo significa que en este ámbito, dependiendo del nivel de abstracción, puede tener mayor sentido.

(11) La investigación de Pollitt y Bouckaert (2000), confirmada en la edición del año 2004 del libro, es definitiva en relación con este tema.

(12) Aún en 1998 el Banco Mundial comprendía la reforma administrativa como una disminución del tamaño del Estado y una reforma del servicio civil. En ese momento, su dirección recién comenzaba a comprender lo que realmente significaba la reforma de la gestión pública, pero no la apoyó, basándose en el argumento de la secuencialidad.

(13) Con anterioridad, sólo las carreras diplomática y militar tenían exámenes anuales de ingreso.

(14) El Proyecto Milenium de las Naciones Unidas (2005) fue comisionado por la Secretaría General del organismo en el año 2002 para desarrollar un plan concreto de acción mundial que tuviera como objetivo enfrentar la pobreza, el hambre y la enfermedad que afectan a millones de personas. Es un cuerpo asesor independiente encabezado por Jeffrey Sachs. Ver Sachs (2005).

(15) Sobre la crítica de la estrategia de crecimiento basada en el ahorro externo desarrollada en los últimos años, ver Bresser Pereira y Nakano (2002).

Bibliografía

- Bresser Pereira, Luiz Carlos (2004), *Democracy and Public Management Reform: Building the Republican State*, Oxford, Oxford University Press.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos y Spink, Peter (eds.) (1999), *Reforming the State: Managerial Public Administration in Latin America*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos y Nakano, Yoshiaki (2002), "Economic Growth with Foreign Savings?", paper presented at the Seventh International Post Keynesian Workshop, University of Missouri, Kansas City, June 28-July 3, <http://www.bresserpereira.org.br>. Publicado en portugués, en *Revista de Economia Política*, Vol. 23 N° 2, São Paulo, abril-junho 2003, pp. 3-27.
- MARE (Ministerio de la Administración Federal y de la Reforma del Estado) (1995), *White Paper on the Reform of the State Apparatus (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado)*, Brasilia, Imprensa Nacional, <http://www.bresserpereira.org.br>.
- Pollitt, Christopher y Bouckaert, Geert (2000), *Public Management Reform*, Oxford, Oxford University Press.
- Ranson, Stewart y Stewart, John (1994), *Management for the Public Domain*, London, The Macmillan Press.
- Sachs, Jeffrey (2005), *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*, New York, Penguin Press.
- Silberman, Bernard S. (1993), *The Cages of Reason: the Rise of the Rational State in France, Japan, the United States, and Great Britain*, Chicago, Chicago University Press.
- UN. Millennium Project (2005), *Investing in Development: a Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, London, Earthscan.